Staatsblad
van het Koninkrijk der Nederlanden

Jaargang 2015

328

Besluit van 28 augustus 2015, houdende wijziging van het Besluit houders van dieren in verband met het verbod op deelname met zoogdieren behorende tot wilde diersoorten aan circussen en andere optredens en op vervoer van die dieren ten behoeve daarvan

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 28 mei 2015, nr. WJZ / 15062002;
Gelet op de artikelen 2.5, tweede lid, onderdeel a, en 2.16, eerste en tweede lid, onderdeel a, van de Wet dieren;
De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 24 juli 2015, nr. W15.15.0169/IV);
Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 26 augustus 2015, nr. WJZ / 15108748 Directie Wetgeving en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit houders van dieren wordt als volgt gewijzigd:

A

Na het opschrift van hoofdstuk 4 wordt een regel ingevoegd, luidende:

§ 1 Houden van dieren in dierentuinen

B

De aanhef van artikel 4.1 komt als volgt te luiden:

In deze paragraaf wordt verstaan onder:.

C

In de artikelen 4.2, derde lid, onderdelen a en c, 4.11 en 4.13, eerste lid, wordt «dit hoofdstuk» vervangen door: deze paragraaf.

D

Na artikel 4.13 wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 2 Houden van dieren ten behoeve van circussen en andere optredens

Artikel 4.14 Verbod op deelname met andere dan aangewezen dieren aan een circus of ander optreden en op vervoer van die dieren ten behoeve van een circus of ander optreden

1. Het is verboden met andere zoogdieren dan die behoren tot de diersoorten, genoemd in bijlage IV, deel te nemen aan een circus of een ander optreden.
2. Het is verboden dieren als bedoeld in het eerste lid te vervoeren ten behoeve van:
a. een in Nederland gevestigd circus of een in Nederland gevestigde natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die met die dieren deelneemt aan een circus of een ander optreden, of
b. een niet in Nederland gevestigd circus of een niet in Nederland gevestigde natuurlijke persoon, rechtspersoon of vennootschap die met die dieren deelneemt aan een circus of een ander optreden in Nederland.
3. Het verbod, bedoeld in het eerste en tweede lid, is niet van toepassing op optredens in dierentuinen als bedoeld in artikel 4.1.

E

Na bijlage III wordt een bijlage toegevoegd, luidende:

Bijlage IV als bedoeld in artikel 4.14 van het besluit

Aangewezen soorten van zoogdieren waarmee deelname aan en vervoer ten behoeve van een circus of een ander optreden is toegestaan.

Soorten	
Equus asinus	(Ezel)
Equus caballus	(Paard)
Canis lupus familiaris	(Hond)
Felis catus	(Kat)
Bos taurus	(Rund)
Ovis aries	(Schaap)
Capra hircus	(Geit)
Sus scrofa	(Varken)
Lama glama (Guanaco familiaris)	(Lama)
Vicugna pacos	(Alpaca)
Camelus bactrianus	(Kameel)
Camelus dromedarius	(Dromedaris)
Oryctolagus cuniculus	(Konijn)
Rattus norvegicus	(Bruine rat)
Mus musculus	(Tamme muis/huismuis)
Cavia porcellus	(Cavia)
Mesocricetus auratus	(Goudhamster)
Meriones unguiculatus	(Gerbil)

ARTIKEL II

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbijbehorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

Dit besluit treedt in werking op 15 september 2015.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Wassenaar, 28 augustus 2015

Willem-Alexander

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma

Uitgegeven de *tiende* september 2015

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

stb-2015-328
ISSN 0920 - 2064
's-Gravenhage 2015

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Het gebruik van wilde dieren in circussen is het afgelopen decennium onderwerp geweest van een groeiende maatschappelijke discussie. De maatschappelijke opvattingen over de omgang met dieren zijn in de loop der tijd gewijzigd en opgeschoven, waarbij een steeds zwaarder gewicht wordt toegekend aan de belangen van het dier op basis van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier. Voorts staat het welzijn en de gezondheid van dieren in de circuspraktijk onder druk ten gevolge van het rondreizende karakter van het circus. Het gebruik van wilde dieren in circussen wordt hierdoor steeds minder aanvaardbaar geacht. Daarbij speelt een belangrijke rol dat deze dieren worden gebruikt voor vermaak van mensen, hetgeen steeds minder wordt gezien als een gerechtvaardigd doel voor het gebruik van dieren indien het welzijn en de integriteit van het dier daarbij wordt aangetast. In het regeerakkoord «Bruggen slaan» is daarom aangekondigd dat er een verbod zal worden ingesteld op het gebruik van wilde dieren in circussen. Dit besluit voorziet in dat verbod.

In paragraaf 2 wordt het verbod op wilde dieren in circussen nader uitgewerkt. Daartoe wordt in paragraaf 2.1 een schets gegeven van de huidige situatie. In paragraaf 2.2 worden de maatschappelijke ontwikkelingen beschreven. Vervolgens komt de problematiek rond wilde dieren in circussen aan bod in paragraaf 2.3 en wordt in paragraaf 2.4 een toelichting gegeven op de belangenafweging die heeft geleid tot de keuze voor een verbod. In paragraaf 2.5 wordt nader ingegaan op de inhoud en de reikwijdte van het verbod en paragraaf 2.6 gaat over de gevolgen van het verbod. De relatie tussen het verbod en het vrij verkeer van diensten wordt belicht in paragraaf 3. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de relatie van het verbod en artikel 1 van het Eerste Protocol van het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden dat het recht op eigendom beschermt. Vervolgens worden achtereenvolgens de handhavingsaspecten en de gevolgen voor de regeldruk behandeld in de paragrafen 5 en 6. Paragraaf 7 beschrijft de verhouding tussen dit besluit en de Flora- en faunawet. Tot slot wordt ingegaan op het commentaar van de sector in paragraaf 8. Deze nota van toelichting besluit met een artikelsgewijze toelichting.

Het regeerakkoord spreekt van een verbod op wilde dieren in circussen. Waar in deze nota van toelichting wordt gesproken over wilde dieren wordt hieronder verstaan: dieren die behoren tot diersoorten waarvan de daartoe behorende dieren van nature in het wild leven, met uitzondering van de diersoorten die als gevolg van de aanwijzing in bijlage I bij het besluit voor productie mogen worden gehouden en honden, katten, kamelen, dromedarissen, lama's en alpaca's.

Op grond van artikel 10.10 van de Wet dieren geldt een zogenoemde voorhangprocedure voor algemene maatregelen van bestuur die mede of met het oog op de bescherming van het welzijn van dieren worden voorbereid. Bij brief van 13 december 2014 is het ontwerpbesluit aan het parlement gestuurd.[1] Naar aanleiding van de voorhangprocedure zijn er schriftelijke vragen gesteld door zowel de Eerste als de Tweede Kamer.[2] Na een voortgezet schriftelijk overleg in de Tweede Kamer[3] en een

[1] Kamerstukken II, 2014/15, 28 286, nr. 775 en Kamerstukken I, 2014/15, 28 286, nr. K
[2] Kamerstukken II, 2014/15, 28 286, nr. 781 en 797 en Kamerstukken I, 2014/15, 28 286, nr. L en M.
[3] Handelingen II, 2014/15, nr. 78, item 12.

mondeling overleg in de Eerste Kamer is de voorhangprocedure afgerond. Naar aanleiding van de voorhangprocedure zijn geen wijzigingen aangebracht.

2. Verbod wilde dieren in circussen

2.1 Schets huidige situatie

Kenmerkend voor de circusbranche is de reizende bedrijfsvorm en een grote variatie in de wijze waarop de circussen zijn georganiseerd: circussen doen naar schatting tussen de 23 en 58 gemeentes aan per seizoen.[4] Sommige circussen geven alleen voorstellingen in Nederland, andere trekken door heel Europa en verder. Sommige circussen beschikken over eigen dieren, andere circussen huren optredens in. Dompteurs, in de circusbranche animal trainers genoemd, werken in loondienst of als zelfstandige. Er zijn verder circussen die het hele jaar door voorstellingen geven, terwijl vooral evenementenorganisaties alleen in een bepaalde periode, bijvoorbeeld rond de kerstdagen, circusvoorstellingen organiseren.

Naast optredens in circussen worden in Nederland ook dieren ingezet voor optredens op feesten, in shows of (reclame) films. Deze verhuur geschiedt via particuliere dierverhuurbedrijven, dierbemiddelingsbureaus, evenementenbureaus of circussen. Hierbij kan sprake zijn van optredens die vergelijkbaar zijn met optredens in het circus, optredens waarbij dieren worden ingezet voor activiteiten als het trekken van een rijtuig of puur het tentoonstellen van het dier tijdens een evenement. Deze activiteiten worden verder in deze toelichting aangeduid als «andere optredens».

De hierboven beschreven kenmerken van de circusbranche maken een exacte getalsmatige duiding van deze branche lastig. Uit een inventarisatie van de Animal Sciences Group van Wageningen UR in 2007–2008 bleek dat 30 circussen in Nederland optraden, waarvan 14 met een of meer acts met wilde dieren.[5] In 2012 telde de Vereniging Wilde Dieren De Tent Uit optredens van 22 circussen. Deze 22 circussen voerden in totaal 190 dieren mee, waarvan 119 dieren van 15 wilde diersoorten en 71 andere dieren. De volgende wilde diersoorten werden in 2012 aangetroffen: Aziatische en Afrikaanse olifanten, tijgers, leeuwen, kruisingen tussen leeuw en tijger, giraffes, zebra's, slangen, krokodillen en alligators, zeeleeuwen, neusberen, apen, nijlpaarden, exotische runderen, kaketoes, enkele soorten papegaaien en parkieten. Daarnaast werden ook eenden, struisvogels, ezels, geiten, paarden en pony's, ganzen, honden, katten, runderen, varkens, duiven, kamelen, dromedarissen, lama's en alpaca's in circussen en bij andere optredens gebruikt. Op basis van een schatting gemaakt begin 2015 door de Vereniging Wilde Dieren De Tent Uit zouden aan het eind van de zomer 2015 nog ongeveer 12 dieren van wilde diersoorten optreden.

Het is niet eenvoudig exacte aantallen verhuurbedrijven en bemiddelingsbureaus te bepalen omdat deze bedrijven verschillend geregistreerd staan bij de kamer van koophandel, bijvoorbeeld als kermisattractie of «groothandel in levend vee». Uit gegevens van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) blijkt dat de verhuur van wilde dieren echter

---

[4] Hopster, H., e.a., Welzijn van dieren in reizende circussen in Nederland. Animal Science Group, WUR, 2009.

[5] Hopster, H., e.a., Welzijn van dieren in reizende circussen in Nederland. Animal Science Group, WUR, 2009.

nog nauwelijks aan de orde is in Nederland. De aangeboden wilde dieren zijn voorts bijna allemaal afkomstig uit circussen.

Tot slot zijn in Nederland ongeveer zeven zelfstandige animal trainers actief die afkomstig zijn uit het buitenland. Er zijn vier trainers die in Nederland gevestigd zijn en werken met wilde diersoorten. Drie daarvan zijn verbonden aan het eigen familiecircus. Het aantal bezoekers van circussen waar wilde dieren optreden wordt geschat op ongeveer 1 miljoen per jaar.[6]

2.2. Maatschappelijke ontwikkelingen

Het kabinet constateert een maatschappelijke trend waarbij de belangen van dieren steeds zwaarder meewegen. De mate waarin de intrinsieke waarde van dieren in het geding is, wordt steeds scherper afgezet tegen het doel of de belangen waarvoor de dieren worden gebruikt. De afgelopen jaren heeft dit in verschillende landen discussie opgeleverd over de toelaatbaarheid van het gebruik van dieren in circussen. In een toenemend aantal landen heeft dit er toe geleid dat het optreden van dieren in circussen niet meer onbeperkt mogelijk is. Zo treft men, al dan niet op lokaal niveau, verboden voor het laten optreden van (bepaalde) wilde diersoorten aan in België, Finland, Oostenrijk, Griekenland, Israel en Nieuw Zeeland.

Een andere illustratie van deze trend vormt de discussie in gemeenten over de toelaatbaarheid van optredens van circussen met wilde dieren. Bij het ontbreken van specifieke landelijke regelgeving voor circussen zoeken gemeenten naar mogelijkheden om optredens van circussen met wilde diersoorten uit hun gemeente te weren door een actief uitnodigingsbeleid voor circussen zonder wilde dieren. Van verschillende gemeenten is bekend dat men voorstander is van het kunnen weren van circussen met wilde dieren.

In een onderzoek naar maatschappelijke opvattingen over het houden van dieren voor vermaak bleek voorts dat het merendeel van de ondervraagden het belang van het dier zwaarder weegt dan de belangen van de mens wanneer het doel vermaak betreft.[7] Tot slot kan in dit verband ook het bestaan van maatschappelijke organisaties zoals Wilde Dieren De Tent Uit worden aangemerkt als uiting van de maatschappelijke discussie over de rechtvaardiging van het gebruik van dieren in circussen.

2.3 Problematiek

2.3.1 Inleiding

Artikel 1.3 van de Wet dieren bepaalt dat de intrinsieke waarde van het dier wordt erkend. Met het begrip intrinsieke waarde wordt tot uitdrukking gebracht dat dieren, zijnde wezens met gevoel, een eigen, zelfstandige waarde hebben, los van de gebruikswaarde die de mens aan het dier toekent. Naast welzijn en gezondheid vormen onder andere ook de eigenheid en/of integriteit van het dier elementen die onder het begrip intrinsieke waarde kunnen worden geschaard.[8]

---

[6] Cijfers VNCO.
[7] Denken over Dieren, inventarisatie van publiekswaarden en verwachtingen van praktijken in 2011, Prof.dr. Tjard de Cock Buning et al., Athena Instituut Vrije Universiteit, Amsterdam, 20 maart 2012.
[8] Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 19.

Dit brengt met zich dat bij het stellen van regels op grond van de Wet dieren de inbreuk op de integriteit of het welzijn van dieren, verder dan redelijkerwijs noodzakelijk, wordt voorkomen en de zorg die de dieren redelijkerwijs behoeven is verzekerd. De erkenning van de intrinsieke waarde strekt ertoe dat deze waarde uitdrukkelijk in de omgang met dieren moet worden betrokken: het belang van het dier wordt inzichtelijk gemaakt en wordt afgewogen tegen overige relevante belangen.[9] Het kabinet is van mening dat vooral voor niet-gedomesticeerde zoogdieren, in een circusomgeving de intrinsieke waarde van de dieren in het geding is. Afgezet tegen de belangen die met het houden van deze dieren in de circusomgeving worden gediend (vermaak, economie, traditie) acht het kabinet het houden van deze groep dieren niet langer gerechtvaardigd. Deze afweging wordt hieronder nader toegelicht.

2.3.2 Welzijn en gezondheid

Op grond van artikel 1.3, derde lid, van de wet wordt tot de zorg die dieren redelijkerwijs behoeven in elk geval gerekend dat dieren zijn gevrijwaard van:

1. dorst, honger en onjuiste voeding;
2. fysiek en fysiologisch ongerief;
3. pijn, verwonding en ziektes;
4. angst en chronische stress;
5. beperking van hun natuurlijk gedrag.

De omstandigheden in het circus, inherent aan het rondreizende karakter van het circus, leiden tot aantasting van de voornoemde vrijheden. Het belangrijkste knelpunt is de beperking tot uitoefening van het natuurlijk gedrag, waarop hieronder als eerste in zal worden gegaan.

Natuurlijk gedrag

Dieren hebben de behoefte hun natuurlijke, intrinsiek gemotiveerde gedrag te kunnen vertonen. Naar gelang de diersoort hebben dieren behoefte aan een bepaalde mate van beweging, een specifieke leefomgeving, aan periodes van activiteit of inactiviteit, jagen en behoeften met betrekking tot schoonmaakgedrag, foerageren en eten. Daarnaast hebben dieren sociale behoeften, zoals interactie met andere dieren, voorplanting en het grootbrengen van jongen. Ook de behoefte aan prikkels en afleiding kunnen hieronder worden geschaard.

De omstandigheden in het circus betekenen een aanzienlijke beperking in de mogelijkheid natuurlijk gedrag te kunnen vertonen. Het rondreizende karakter van het circus maakt dat slechts beperkte, van de locatie afhankelijke ruimte ter beschikking kan worden gesteld aan dieren. Verblijven zijn vooral praktisch en moeten snel worden opgezet en weer worden afgebouwd, in tegenstelling tot bijvoorbeeld verblijven in dierentuinen die beter kunnen worden verrijkt en afgestemd op de behoefte van dieren.[10] Uit oogpunt van veiligheid wordt de leefruimte van dieren soms extra beperkt door bijvoorbeeld het met kettingen aanbinden van dieren, zoals in een onderzoek naar het welzijn van circusdieren in 2008 werd geconstateerd voor enkele olifanten.[11] Vanwege het rondreizende karakter van circussen verblijven dieren vaak en gedurende lange tijd op de transportmiddelen. Indien wachttijden voor het op- en

[9] Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 19 en nr. 9, p. 19 en verder.
[10] A review of the welfare of wild animals in circuses, Stephan Harris, Graziella Iossa& Carl D. Soulsbury, University of Bristol.
[11] Hopster, H., e.a., Welzijn van dieren in reizende circussen in Nederland. Animal Science Group, WUR, 2009.

afbouwen van de buitenverblijven worden meegerekend loopt dit in veel gevallen op tot langer dan 8 uur.[12] Sommige dieren verblijven zelfs permanent in transportverblijven en komen hier slechts uit gedurende de optredens.

Het afleggen van de afstanden die wilde dieren als olifanten, tijgers, zeeleeuwen in de vrije natuur zouden afleggen is onder deze omstandigheden onmogelijk. De behoefte van roofdieren om te jagen kan niet worden vervuld en de geboden leefomgeving staat voor sommige wilde dieren in de weg aan de natuurlijke foerageerbehoefte. De training en de optredens zetten bepaalde dieren daarnaast aan tot gedrag dat het in de natuur niet zou vertonen, bijvoorbeeld het hoogzitten op een kruk door een olifant.

Ook de sociale gedragsbehoeften van dieren staat in de circuspraktijk onder druk. De mogelijkheden tot interactie met soortgenoten varieert sterk en wijkt in veel gevallen af van de natuurlijke situatie: olifanten die in de vrije natuur in matriarchale kuddes van enkele volwassen dieren en jongen leven, leven in het circus in kleinere groepen of zelfs solitair. Dieren die van nature solitair leven, zoals tijgers, worden in sommige circussen juist in groepen gehouden. De in de natuur gebruikelijke groepssamenstelling kan, inherent aan het ambulante karakter van de circuspraktijk, voor de meeste grotere dieren in de circusomgeving niet altijd worden geboden.

De hiervoor beschreven natuurlijke behoeftes variëren sterk per diersoort. Ten algemene kan een onderscheid worden gemaakt tussen gedomesticeerde dieren en niet-gedomesticeerde dieren. Domesticatie kan worden geduid als het proces, waarbij de eigenschappen van een populatie dieren door middel van selectie en fokken wordt aangepast aan het leven in nabijheid van de mens en in gevangenschap. Een wetenschappelijke benadering beschrijft domesticatie als het proces waarbij dieren gaan functioneren in of deel gaan uitmaken van maatschappelijke systemen en/of praktijken. Domesticatie maakt dieren afhankelijk van de menselijke samenleving met betrekking tot hun sociale organisatie, territorium, voortplanting en voedselvoorziening.[13]

De bovengenoemde problemen met betrekking tot het uitvoeren van natuurlijk gedrag zijn, inherent aan de definitie van domesticatie, het grootst bij de niet-gedomesticeerde dieren.[14] De omstandigheden waarin gedomesticeerde dieren natuurlijk gedrag kunnen uitoefenen, kunnen veelal eenvoudiger worden geboden; de veiligheidsrisico's zijn beperkter, de behoefte aan ruimte is vaak beperkter en de behoefte aan een specifieke leefomgeving is afgenomen.

Overige vrijheden

Ook ten aanzien de overige vrijheden worden aantastingen geconstateerd. De toegang tot geschikt voedsel en water staat onder druk door lange reis- of wachttijden en door de beperkte kennis over de verzorging van dieren van de dierverzorgers, welke vooral is gebaseerd op traditie en ervaring.[15] Beperkte kennis over een goede verzorging van dieren

---

[12] Hopster, H., e.a., Welzijn van dieren in reizende circussen in Nederland. Animal Science Group, WUR, 2009.

[13] Keulartz en Swart, De intrinsieke waarde van dieren in performancepraktijken. WUR, 2009.

[14] Iossa, G. e.a., Are wild animals suited to a travelling circus life? Universities federation for Animal Welfare, 2009.

[15] Hopster, H., e.a., Welzijn van dieren in reizende circussen in Nederland. Animal Science Group, WUR, 2009.

betekent ook een risico op aantasting van de derde vrijheid; namelijk vrij zijn van pijn, verwondingen en ziektes dan wel het voldoende snel overgaan tot behandeling indien problemen optreden. Deze zorg wordt onderschreven door de Koninklijke Maatschappij voor diergeneeskunde in haar standpunt ten aanzien van het optreden van wilde dieren in het circus waarin zij stelt dat het welzijn van wilde dieren in een circus afhankelijk is van de kwaliteit van de omgeving waarin ze gehouden worden, de mate van domesticatie van het dier en de aard en kwaliteit van de zorg.[16]

Ten aanzien van de training en optredens bestaat een risico op angst en stress door bijvoorbeeld de aanwezigheid van zweep of stok. Deze attributen kunnen negatieve reacties oproepen bij de dieren, zoals agressie. Tot slot moeten ten aanzien van bepaalde diersoorten, zoals hiervoor aangegeven, extra beperkende maatregen uit oogpunt van veiligheid worden genomen (bijvoorbeeld olifanten die langdurig aan de ketting worden gelegd). Dit kan leiden tot pijn en fysiek ongerief.

Het kabinet is van mening dat de omstandigheden voor wilde dieren in het circus, ondanks de grote betrokkenheid van verzorgers en trainers, leiden tot een ernstige beperking in de mogelijkheid natuurlijk gedrag te kunnen vertonen. Ten aanzien van de overige vrijheden is het kabinet van mening dat sprake is van een substantieel risico op aantasting ervan. De vijf vrijheden staan daarmee in de circuspraktijk onder druk, waarbij de aantasting inherent is aan het rondreizende karakter van het circus, trainingen en optredens en de ernst van de aantasting sterk samen hangt met de domesticatie van dieren. In het artikel: «Are wild animals suited to a traveling circus life?» concluderen Iossa, G. e.a. 2009, dat de niet-gedomesticeerde diersoorten als olifanten en grote katachtigen het minst geschikt zijn voor een leven in de circuspraktijk.[17] Daarnaast is de dierklasse waartoe de dieren behoren van belang. Voor andere dierklassen dan zoogdieren is het waarschijnlijker dat een circus aan de welzijnsbehoeften van de dieren kan voldoen. Voor deze dieren is het eenvoudiger om adequate voorzieningen te treffen en ook het transport van diersoorten als vogels en reptielen is minder gecompliceerd dan bijvoorbeeld het transport van een olifant.

2.3.3 Integriteit van het dier

Er bestaan verschillende definities van integriteit of eigenheid van het dier. Het begrip verwijst naar de heelheid en gaafheid van een dier en is gerelateerd aan het soortspecifiek en zelfstandig kunnen functioneren van dieren in overeenstemming met hun eigen natuur in een omgeving die geschikt is voor het dier. Dit staat los van de vraag of er ook feitelijk sprake is van aantasting van het welzijn of de gezondheid van het dier. De circuspraktijk laat zien dat de integriteit van dieren in circussen op verschillende manieren wordt aangetast waarbij de mate waarin onder andere te relateren is aan de mate van domesticatie van dieren.

Zoals beschreven onder de paragraaf «welzijn en gezondheid» worden niet-gedomesticeerde dieren ten gevolge van de wijze van huisvesting en transport aanzienlijk beperkt bij de uitoefening van natuurlijk gedrag. Ook wijkt het gedrag waartoe het dier wordt aangezet tijdens optredens af van het natuurlijke gedrag. De behoeften en vermogens die dieren in aanleg bezitten, kunnen in de circuspraktijk derhalve zeer beperkt worden vervuld en uitgeoefend. Al deze beperkingen kunnen worden gezien als een aantasting van de integriteit van het dier. De mate van domesticatie is

---

[16] http://www.knmvd.nl/cms/showpage.aspx?id=320.
[17] Iossa, G. e.a., 2009.

daarbij sterk bepalend voor de mate waarin de integriteit of eigenheid wordt geschonden, omdat de beperkingen voor niet-gedomesticeerde dieren, in de circuspraktijk ingrijpender zijn dan voor de gedomesticeerde dieren vanwege de mate waarin deze laatste zijn aangepast aan het leven in gevangenschap en in nabijheid van de mens. Trainingen om dieren tot bepaald gedrag aan te zetten vereisen een bepaalde mate van dwang en vormen in die zin ook een aantasting van de integriteit.

Het kabinet is van mening dat een bepaalde mate van aantasting van de integriteit of eigenheid van het dier inherent is aan het laten optreden en meereizen van dieren met het circussen. De mate van domesticatie is daarbij sterk bepalend voor de mate waarin de integriteit of eigenheid wordt geschonden.

2.4 Belangenafweging

2.4.1 Intrinsieke waarde

Hiervoor is uiteengezet waarom het kabinet van mening is dat de intrinsieke waarde van niet-gedomesticeerde dieren die optreden in en meereizen met circussen in het geding is. Er is sprake van een welzijnsprobleem en de integriteit van dieren die optreden in circussen is aangetast. Het kabinet constateert daarnaast een maatschappelijke trend, waarbij toelaatbaarheid van een inbreuk op de intrinsieke waarde van dieren ten behoeve van vermaak steeds minder toelaatbaar wordt geacht.

2.4.2 Traditie en vermaak

Het rondreizende circus zoals we dit nu kennen bestaat sinds eind 18de eeuw. Het laten optreden van wilde dieren in circussen is een kortere, maar ook meer dan 100 jaar bestaande traditie in Europa. Jaarlijks geven tussen de 15 en 20 rondreizende circussen en een even groot aantal kerst- en wintercircussen met optredens van dieren vele voorstellingen waar jaarlijks ongeveer 1,5 miljoen bezoekers op af komen. Circa 15 van deze circussen werkten in 2012 met wilde dieren en trokken 1 miljoen bezoekers.[18]

Een verbod op de vertoning van wilde dieren in circussen en het vervoer van dieren als onderdeel daarvan zou een inperking betekenen van een lang bestaande traditie en van het plezier dat mensen beleven aan de voorstellingen met wilde dieren. De circustraditie zelf kan echter blijven bestaan, omdat de aantrekkingskracht van het circus niet uitsluitend bestaat uit het tentoonstellen van wilde diersoorten, maar ook uit andere optredens, bijvoorbeeld van clowns, acrobaten en andere diersoorten. Bovendien kan het publiek wilde dieren nog steeds in de dierentuin bekijken. Het belang van traditie en vermaak wordt derhalve beperkt geraakt.

2.4.3 Economische belangen

Voor de circussen betekent een verbod dat zij enkele acts uit het repertoire moeten verwijderen.[19] Hierdoor lopen zij mogelijk bezoekers en derhalve inkomsten mis. Omdat, zoals hiervoor uiteengezet, circussen alternatieve acts kunnen ontwikkelen, wordt de afname, alhoewel niet exact in te schatten, zeer beperkt ingeschat. Tegenover de afname van het publiek dat komt voor wilde dieren zal waarschijnlijk ook een toename staan van bezoekers die juist een circus zonder wilde dieren waarderen.

---

[18] Cijfers VNCO
[19] Schatting tussen de 1 en 4 acts. Basis cijfers Wilde Dieren De Tent Uit over 2012.

De animal trainers die optreden met wilde zoogdieren, kunnen die optredens in geval van een verbod in Nederland niet meer uitvoeren. Het aantal animal trainers gevestigd in Nederland dat door een dergelijk verbod geraakt zou worden, bedraagt drie. Deze trainers zijn verbonden aan familiecircussen. Deze circussen hebben allen ook acts met dieren die niet behoren tot wilde zoogdiersoorten. Daarnaast zijn er zeven internationaal werkende, zelfstandige trainers die in Nederland actief zijn. Een dergelijk verbod zal voorts circa zes circussen raken die gevestigd zijn in Nederland of frequent in Nederland optreden. Ook voor deze circussen geldt dat zij internationaal optreden en ook beschikken over acts met dieren die niet behoren tot wilde zoogdiersoorten. In totaal werkten circa 16 circussen in 2012 in Nederland met wilde dieren waarvan er circa zeven optredens verzorgen rond de kerstperiode.

Een verbod raakt ook de belangen van verhuurbedrijven; zij kunnen niet meer bemiddelen bij de vraag naar optredens met wilde dieren. Uit controles van de NVWA blijkt de verhuur van wilde dieren via verhuurbedrijven inmiddels niet tot nauwelijks meer voor te komen in Nederland. Voor verhuurbedrijven zal een verbod derhalve geen noemenswaardige gevolgen hebben.

2.4.4 Conclusie

Het kabinet is van mening dat de aantasting van het welzijn en de integriteit van niet-gedomesticeerde zoogdieren in het circus niet kan worden gerechtvaardigd door de belangen van de circussen, trainers en publiek, zijnde traditie, economisch belang en vermaak, nu de aantasting van het welzijn en de integriteit voor deze dieren substantieel zijn en de belangen van de circussen, trainers, verhuurders en publiek beperkt. Het kabinet is van mening dat een verbod voorts recht doet aan de groeiende tendens in de samenleving dat het belang van het dier zwaarder wordt gewogen dan het belang van de mens, indien het belang van de mens vermaak betreft. Het kabinet acht een verbod op wilde dieren in circussen hiermee gerechtvaardigd.

2.5 Verbod op vertoning van wilde dieren in circussen en andere optredens en vervoer ten behoeve daarvan

2.5.1 Inleiding

De uitkomsten van de belangenafweging in paragraaf 2.4 vormt voor het kabinet de aanleiding om met een nieuw artikel 4.14 in het besluit een verbod in te stellen op het vertonen van wilde zoogdieren in circussen en andere optredens. Ook het vervoer van die dieren ten behoeve van een circus of een ander optreden wordt verboden.

2.5.2 Keuze voor verbod

Gekozen is voor een verbod op de vertoning en het vervoer van wilde zoogdieren ten behoeve van een circus of ander optreden. De aantasting van het welzijn en de integriteit van het dier, zoals beschreven in paragraaf 2.3.1, vloeien grotendeels voort uit het rondreizende karakter van het circus: de dieren worden veelvuldig getransporteerd en de mogelijkheden voor adequate huisvesting en de uitoefening van soorteigen gedrag zijn beperkt. Daarom is het kabinet van mening dat de problemen voor wilde zoogdieren niet kunnen worden ondervangen met nadere (welzijns)voorschriften. Eisen zoals die bijvoorbeeld worden gesteld aan dierentuinen, zijn voor een rondreizende organisatie onhaalbaar. Voor circussen en andere optredens met wilde zoogdieren

acht het kabinet de hierboven beschreven verboden derhalve gerechtvaardigd.

2.5.3 Inhoud verbod

Artikel 4.14, eerste lid, van het besluit bevat een verbod op de vertoning van wilde dieren in circussen en andere optredens. De verwachting is dat het vertoningsverbod ertoe zal leiden dat circussen met wilde dieren Nederland niet meer zullen aandoen of voor de periode in Nederland geen acts met wilde dieren meer inhuren. Om uit te sluiten dat deze dieren nog worden meegenomen ten behoeve van een circus, wordt ook het vervoeren van deze dieren verboden.

Onder het verbod vallen zowel circussen die als geheel rondtrekken als circusacts of andere optredens die worden ingehuurd om in een circus of individueel op te treden, bijvoorbeeld ter opluistering van feesten of evenementen en voor het optreden in (reclame)films. De omstandigheden van deze dieren zijn vergelijkbaar met dieren die meereizen met een circus. Bovendien zijn deze dieren bijna allemaal afkomstig uit het circus.

In paragraaf 2.3 is beschreven dat de problematiek met name geldt voor wilde zoogdieren. Er is onvoldoende reden om artikel 4.14 van het besluit ook op de overige dierklassen van toepassing te verklaren. De verboden van artikel 4.14, eerste en tweede lid, gelden alleen voor de zoogdiersoorten die niet zijn vermeld op bijlage IV. Daarbij is uitgegaan van diersoorten die daadwerkelijk voor deze optredens worden gebruikt. Diersoorten waarvan het onwaarschijnlijk is dat ze in circussen of voor andere optredens worden gebruikt, zijn daarom niet opgenomen op bijlage IV.

Het verbod op deelname met wilde dieren aan een circus en het verbod om wilde dieren te vervoeren als onderdeel van een circus worden geflankeerd door het houdverbod voor dieren, dat is geregeld in artikel 2.2, eerste lid, van de wet. Dieren mogen niet worden gehouden, tenzij ze door de Minister van Economische Zaken (hierna: de Minister) zijn aangewezen. Deze positieflijst van te houden dieren is opgenomen in de Regeling houders van dieren en is vooralsnog alleen van toepassing op zoogdieren. Dieren behorende tot die dierensoorten mogen dus ook niet meer in Nederland worden gehouden. Wel zal voor dieren die op het moment van inwerkingtreding van de Regeling houders van dieren al worden gehouden een overgangsregime van toepassing zijn. Voor nadere informatie over het houdverbod wordt verwezen naar de Regeling houders van dieren en de bijbehorende toelichting.

2.5.4 Uitzondering voor dierentuinen

Dierentuinen zijn in artikel 4.14, derde lid, van het besluit uitgezonderd van het verbod. Dierentuinen zijn volgens artikel 4.1 van het besluit permanente inrichtingen waar ten minste zeven dagen per jaar dieren worden tentoongesteld aan publiek. Deze inrichtingen hebben ingevolge artikel 4.2 van het besluit een vergunning nodig en moeten voldoen aan de houderij- en huisvestingsvoorschriften van paragraaf 4.1 van het besluit. Deze voorschriften gelden ter implementatie van richtlijn 1999/22/EG van de Raad van 29 maart 1999 betreffende het houden van wilde dieren in dierentuinen (PbEU 1999 L 94). Daarin is voor dierentuinen een belangrijke rol weggelegd voor de bescherming van wilde dieren, de bevordering van instandhouding van diersoorten, educatie en bewustmaking van het publiek en wetenschappelijk onderzoek. In tegenstelling tot circussen beschikken dierentuinen over voorzieningen om dieren op

een meer natuurlijke wijze houden. Ook vindt transport van dieren slechts incidenteel plaats.

2.6 Gevolgen van het verbod

Op de gevolgen van dit besluit voor het repertoire van circussen, de werkgelegenheid voor animal trainers in dienst van een circus of zelfstandig werkend, en evenementenbureaus en dierverhuurbedrijven is in paragraaf 2.4 al kort ingegaan. De Vereniging van Nederlandse Circus Ondernemingen (hierna: VNCO) meldt daarnaast dat één van hun leden dieren in eigendom heeft die niet staan vermeld op bijlage IV. Twee circussen huren regelmatig optredens in met dieren die behoren tot diersoorten die niet langer worden toegestaan voor dat doel. Deze circussen zullen moeten omschakelen naar shows zonder wilde zoogdieren en hiervoor reclame maken. De geschatte kosten voor 16 in Nederland werkende circusondernemingen, inclusief zeven kerstcircussen, bedragen eenmalig € 28.800,– om nieuwe shows samen te stellen. De kosten voor negen Nederlandse en buitenlandse bedrijven en zeven buitenlandse animal trainers om in het buitenland te gaan werken, worden geschat op € 30.400,–. Voor internationaal werkende ondernemingen is werken in het buitenland gebruikelijk, maar er moeten wel kosten gemaakt worden om nieuwe contracten en vergunningen te verwerven. De zes bedrijven die dieren verhuren, waaronder dieren waarmee als gevolg van dit besluit niet langer mag worden opgetreden, zullen hun bedrijf moeten inrichten op dieren waarmee dat nog wel is toegestaan. De kosten daarvoor zijn € 7200,– en bestaan bijvoorbeeld uit het aanpassen van advertenties.

Optredens die worden ingehuurd, worden in de meeste gevallen verzorgd door animal trainers. Circa tien animal trainers werken voor circusondernemingen in Nederland, waarvan drie trainers met wilde zoogdieren werken en gevestigd zijn in Nederland. Zij zijn verbonden aan een familiecircus. Circussen en animal trainers die met diersoorten optreden die met de inwerkingtreding van dit besluit niet langer zijn toegestaan in Nederland, kunnen hun activiteiten voortzetten in het buitenland. Verplaatsingen zijn bovendien kenmerkend voor het circusbedrijf. Alternatief is dat circussen met eigen dieren en zelfstandig werkende animal trainers met dieren de betreffende dieren afstaan of verkopen.

Gevolgen zijn er ook voor bedrijven, waaronder vooral circussen, die wilde zoogdieren verhuren of daarbij bemiddelen ten behoeve van allerlei soorten evenementen, films en reclamedoeleinden. Het verhuurbedrijf bezit deze dieren niet, maar regelt in voorkomende gevallen het dier via een circus. De gevolgen voor deze bedrijven zijn gering, omdat het verhuren van wilde zoogdieren slechts incidenteel voorkomt.

Met het inhuren van circussen en optredens met dieren zijn contracten met gevarieerde looptijden gemoeid. Voor een kerstcircus bedraagt de looptijd enkele weken, terwijl een reizend tentcircus voor langere tijd een optreden inhuurt. Het tijdstip van het afsluiten van de contracten varieert.

Voor de trainers en circussen die wensen te stoppen met acts met wilde dieren is via diverse organisaties, die daartoe bereid zijn bevonden, bijvoorbeeld Stichting AAP en Wilde Dieren De Tent Uit, goede opvang mogelijk. Er zijn diverse opvanglocaties geschikt voor de opvang van voormalige circusdieren (bijvoorbeeld Primadomus (Spanje) Stichting AAP), waar dieren in een zo natuurlijk mogelijke omgeving kunnen worden opgevangen.

3. Vrij verkeer van diensten

In het kader van artikel 4.14 is het vrij verkeer van diensten relevant. De exploitatie van circussen of andere optredens is op grond van artikel 57 van het Verdrag betreffende Werking van de Europese Unie (VWEU) te kenmerken als een dienst: er is sprake van werkzaamheden van commerciële aard, die gewoonlijk tegen vergoeding geschieden. Artikel 4.14, tweede lid, kan daarnaast – daadwerkelijk of potentieel – een belemmering vormen voor het vrij verkeer van goederen en de vrijheid van vestiging. Omdat het zwaartepunt van het verbod op het vertonen van wilde dieren in een circus bij de regulering van diensten ligt, moet overeenkomstig Europese jurisprudentie de verenigbaarheid van dergelijke wettelijke voorschriften beoordeeld worden onder het vrij verkeer van diensten en niet onder het vrij verkeer van goederen.[20]

Artikel 56 van het VWEU houdt in dat alle EU-onderdanen grensoverschrijdende diensten kunnen verrichten, zolang zij in een lidstaat gevestigd zijn. Het vrij verkeer van diensten is verder uitgewerkt in richtlijn 2006/123/EG betreffende de diensten op de interne markt (PbEU 2006, L 376) (hierna: de dienstenrichtlijn). Op grond van artikel 16 van de dienstenrichtlijn zijn lidstaten gehouden het recht van dienstverrichters te eerbiedigen om diensten te verrichten in een andere lidstaat dan die waar zij gevestigd zijn. Wel is het mogelijk om dat recht te beperken. Artikel 16, eerste lid, van de dienstenrichtlijn geeft de kaders waaraan beperkingen op de uitoefening van een dienstenactiviteit moet voldoen:

- de voorschriften maken geen onderscheid naar nationaliteit of de lidstaat waar rechtspersonen gevestigd zijn;
- de voorschriften zijn gerechtvaardigd om redenen van openbare orde, openbare veiligheid, volksgezondheid of bescherming van het milieu;
- de voorschriften zijn geschikt om het nagestreefde doel te bereiken en gaan niet verder dan nodig.

Met artikel 4.14 wordt inbreuk gemaakt op het vrij verkeer van diensten: met andere dan aangewezen zoogdieren mag niet langer worden deelgenomen aan een circus of een ander optreden in Nederland. Ook mogen deze dieren niet langer worden vervoerd ten behoeve van een optreden in Nederland, of vanuit een standplaats in Nederland naar een optreden in het buitenland. Hieronder wordt het verbod aan de criteria van artikel 16, eerste lid, van de dienstenrichtlijn getoetst.

Artikel 4.14 geldt voor alle circussen en andere tentoonstellingen die optredens verzorgen in Nederland. Er wordt derhalve geen onderscheid gemaakt naar nationaliteit of lidstaat van vestiging.

De openbare orde ligt aan dit besluit ten grondslag. Uit overweging 41 bij de dienstenrichtlijn blijkt dat het begrip openbare orde, zoals uitgelegd door het Hof van Justitie, de bescherming tegen een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving omvat, en dat dit begrip betrekking kan hebben op bescherming van dierenwelzijn. De achterliggende problematiek omtrent de intrinsieke waarde van het dier en in het bijzonder het dierenwelzijn is besproken in paragraaf 2.3 van deze nota van toelichting. De verplichte belangenafweging in het kader van de erkenning van de intrinsieke waarde van het dier leidt tot de conclusie dat het belang van wilde dieren om geen inbreuken op de intrinsieke waarde te ondervinden vanwege de ernst van die inbreuk zwaarder weegt dan het belang van de mens om circussen en andere tentoonstellingen met deze dieren te kunnen

[20] Dit volgt uit de zogeheten zwaartepuntleer van het Hof van Justitie, zie arrest Canal Satélite Digital, zaak C-390/99, overweging 31.

exploiteren en bezoeken. Daarbij is ook van belang dat diverse gemeenten door afwezigheid van specifieke nationale regelgeving inzake circusdieren, optredens van wilde dieren in circussen proberen te verhinderen. Voor de inhoudelijke afweging van de belangen wordt verwezen naar paragraaf 2.3. Er is derhalve sprake van een belang dat de inbreuk op het vrij verkeer van diensten rechtvaardigt.

Bescherming van de openbare orde wordt bereikt met het verbod op deelname met wilde dieren aan een circus of een ander optreden, in samenhang met het verbod om deze dieren te vervoeren ten behoeve daarvan. Om dat doel te bereiken, is het tweeledige verbod als beschreven in paragraaf 2.5 noodzakelijk. Ook met nadere regels zou de inbreuk op de intrinsieke waarde van het wilde dier van die omvang zijn, dat de belangenafweging van paragraaf 2.4 in het voordeel van het belang van het dier uitvalt. Bescherming van de intrinsieke waarde van het dier kan, zoals is besproken in paragraaf 2.5.2, dus niet worden bereikt met een minder verstrekkende maatregel.

De beperking op het vrij verkeer van diensten die gemaakt wordt met artikel 4.14 valt dus binnen de mogelijkheden die artikel 16 van de dienstenrichtlijn biedt. Dit besluit zal ingevolge artikel 16 in samenhang met artikel 39, vijfde lid, van de dienstenrichtlijn worden voorgelegd aan de Europese Commissie.

4. Artikel 1 Eerste Protocol van het Europese Verdrag tot bescherming voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden: recht op bescherming van eigendom

Het verbod van artikel 4.14 is eveneens getoetst aan artikel 1 Eerste Protocol van het Europese Verdrag tot bescherming voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM). Op grond van dit artikel heeft eenieder recht op het ongestoord genot van zijn of haar eigendom. Voor de toepassing van artikel 1 EP EVRM geldt stapsgewijs een vast toetsingskader.

De eerste vraag die beantwoord moet worden is of er sprake is van eigendom in de zin van deze bepaling. Alleen rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen worden als eigendom beschouwd. Voor eigendom is verder vereist dat het recht of belang op het moment van inwerkingtreding van dit besluit met voldoende zekerheid vaststaat.

Dieren vertegenwoordigen een vermogenswaarde. Als dieren op het moment van de inwerkingtreding van dit besluit in eigendom zijn van een circus of animal trainer dan staat dit recht ook met voldoende zekerheid vast. Ook middelen die speciaal bedoeld zijn voor deze dieren, zoals de vervoermiddelen, kunnen onder het eigendomsbegrip vallen.

Onder het eigendomsbegrip valt geen «toekomstig inkomen».[21] Toekomstige inkomsten vallen wel onder het eigendomsbegrip wanneer hierop een rechtens afdwingbare aanspraak bestaat. In de circusbranche hebben niet alle circussen eigen dieren, er wordt veel gewerkt met het inhuren van animal trainers. Het inhuren van deze losse optredens valt niet onder het eigendomsbegrip. De contracten die voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit besluit zijn afgesloten, kunnen wel vallen onder het eigendomsbegrip.

De tweede vraag van het toetsingskader is of er sprake is van inmenging, dat wil zeggen ontneming of regulering van het eigendomsrecht. Er is geen sprake van ontneming van eigendom. De dieren en overige bedrijfsmiddelen blijven in het bezit van hun eigenaar. Ze mogen er alleen niet meer mee deelnemen aan een circus of ander optreden in Nederland. Er is wel sprake van regulering van eigendom. De gebruiksbevoegdheid van de dieren wordt geraakt.

De derde vraag die beantwoord moet worden is of de inmenging in enig eigendomsrecht gerechtvaardigd is. Dat wil zeggen dat de inbreuk rechtmatig moet zijn, in het kader is van het algemeen belang en dat er een «fair balance» bestaat tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu. Bij regulering van eigendom, waar het hier om gaat, is voor het bestaan van een «fair balance» het betalen van een schadevergoeding niet vereist.

Het verbod is rechtmatig. Het verbod op het deelnemen aan een circus of ander optreden in neergelegd in het Besluit houders van dieren, gebaseerd op de Wet dieren. Op grond van artikel 2.5 van de Wet dieren kunnen regels gesteld worden over het vervoer van dieren en op grond van artikel 2.16 van de Wet dieren kunnen regels worden gesteld over de vertoning van dieren. De verboden uit het ontwerpbesluit zijn op deze artikelen gebaseerd.

De inbreuk is ter bevordering van een algemeen belang. Daarvoor zij verwezen naar paragraaf 2.3 en 2.4 van deze nota van toelichting waarin de motivering voor het verbod uitgebreid uiteengezet is.

Ten slotte moet beoordeeld worden of er sprake is van een «fair balance». Daarbij geldt dat de fair balance toets op twee niveaus dient plaats te vinden: 1. Een toets op het niveau van de wet- en regelgeving en 2. Een concrete toets op het niveau van het getroffen individu.

Allereerst moet vastgesteld worden dat het verbod niet impliceert dat circusondernemers en animal trainers hun onderneming niet kunnen voortzetten. Circusvoorstellingen kunnen blijven plaatsvinden, hetzij met acts zonder dieren hetzij met acts met dieren, genoemd in bijlage I bij dit besluit. Verder geldt dat de circussector een internationaal opererende branche is. In het buitenland kunnen de circussen nog wel optreden met

---

[21] Dit blijkt uit de rechtszaak «Griekse douaneambtenaren» ECRM 6 april 1995, appl.no. 24581/94 (Greek Federation of Customs Officers, Gialouris, Christopoulos e.a. t. Griekenland). Strekking was dat een bepaald niveau van toekomstig inkomen van de douaneofficieren niet als eigendom kan worden aangemerkt, omdat het beroep van douaneofficier, net als andere vrije beroepen, blootstaat aan «the hazards of economic life». Deze lijn is door het EHRM bevestigd in de zaak Ian Edgar (Liverpool) Ltd31 (EHRM 25 januari 2000, appl. 37683/97 (Ian Edgar (Liverpool) Limited t. Verenigd Koninkrijk) over een in het Verenigd Koninkrijk ingevoerd wettelijk verbod op handwapens. Door het EHRM is geoordeeld dat het verlies van toekomstig inkomen van een wapenhandelaar buiten het bereik van artikel 1 EP EVRM valt: [The Court] concludes that the element of the complaint which is based upon the diminution in value of the business assessed by reference to future income, and which amounts in effect to a claim for loss of future income, falls outside the scope of Article 1 of Protocol NO.1.»

dieren die niet genoemd zijn in bijlage I. Ook animal trainers kunnen in het buitenland met die dieren werken. Overigens moet geconstateerd worden dat nog slechts 12 wilde dieren in circussen optreden (zie paragraaf 2.1). Het gaat dus om een beperkt aantal ondernemers dat door het verbod geraakt wordt. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de inbreuk op het eigendomsrecht beperkt is.

Vervolgens moet worden bezien of het verbod voldoende voorzienbaar is om deze beperkte inbreuk te kunnen rechtvaardigen. In de jurisprudentie wordt een geobjectiveerd voorzienbaarheidscriterium gehanteerd: het gaat erom of de betrokkene de maatregel redelijkerwijs had behoren te voorzien.[22] Bij de proportionaliteitstoets moet in aanmerking worden genomen dat de betrokkene – mede gezien de normale maatschappelijke ontwikkelingen – met mogelijke overheidsmaatregelen rekening had behoren te houden.[23] Uit de Europese jurisprudentie[24] blijkt dat van ondernemers – zeker diegenen die actief zijn in een «omstreden» sector waar al een maatschappelijk debat over wordt gevoerd – mag worden verwacht dat zij rekening houden met het risico dat van overheidswege maatregelen zullen worden genomen die strekken tot een inperking van hun bedrijfsactiviteiten.

Volgens het kabinet is het verbod voldoende voorzienbaar. Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 van deze nota van toelichting blijkt dat er een maatschappelijke trend is waarbij de belangen van de dieren steeds zwaarder meewegen. Ook wordt in deze paragraaf aangegeven dat er in gemeenten een discussie speelt over de toelaatbaarheid van optredens van wilde dieren. Dit is een proces van jaren. In het regeerakkoord «Bruggen slaan» uit 2012 is het verbod op het vertonen van wilde dieren in circussen en bij andere optredens concreet aangekondigd. Vanaf dat moment zijn de voorbereidingen gestart. Vanaf het indienen van het besluit voor de voorhangprocedure bij het parlement op 13 december 2014 is het moment van de inwerkingtreding per 15 september 2015 algemeen bekend. Dat bood circussen gelegenheid om zich aan te passen. Uit de afname van het aantal dieren van de verboden soorten de afgelopen jaren (van 119 in 2012 tot naar schatting 12 in 2015, zie paragraaf 2.1) blijkt dat veel circussen anticiperen op het verbod.

Volgens het kabinet is er gelet op het voorgaande sprake van een «fair balance» op het niveau van de regelgeving. Over de vraag of er ook sprake is van een «fair balance» op het niveau van het individu kunnen geen uitspraken worden gedaan. Het is namelijk niet op voorhand aan te geven of er omstandigheden zijn waardoor een individu onevenredig wordt benadeeld door het verbod. Ten algemene geldt dat het uiteindelijk aan de rechter is om te bepalen of en zo ja, in welke mate de overheid schade zou moeten vergoeden vanwege een mogelijke inbreuk op artikel 1 EP EVRM.

5. Handhaving

Overtreding van artikel 4.14 van het besluit wordt strafrechtelijk gehandhaafd. De artikelen 2.5, tweede lid, en 2.16, eerste en tweede lid, van de Wet dieren, die de grondslag vormen voor dit besluit, zijn als

---

[22] Zie onder meer EHRM18 februari 1991, appl, no. 12033/86 (Fredin t. Zweden), § 54 en EHRM 2 december 2004, appl. no. 42138/02 (Yarosiavtsev t. Rusland), § 35.

[23] Zie voor deze formulering A–G Mok in zijn conclusie vóór HR 16 november 2001, ELCI:NL:HR:2001:AD5493, NJ 2002, 469 m.nt. E.A. Alkema en T. Koopmans, onder 7.7.4, onder verwijzing naar voornoemde Fredinuitspraak.

[24] EHRM 26 september 2000, appl. no. 37660/97 (Denimark Ltd. e.a. t. Verenigd Koninkrijk) en ECRM 17 oktober 1991, appl. no. 16221/90 (McKenna t. Ierland).

strafbaar feit aangewezen in artikel 1, onder 2°, van de Wet op de economische delicten. Dat betekent dat delicten die opzettelijk zijn begaan worden gestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Op overtredingen die niet opzettelijk zijn begaan, staat een hechtenis van ten hoogste zes maanden, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie. Het verbod kan ook bestuursrechtelijk worden gehandhaafd, door middel van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Daarnaast kunnen overtredingen van het verbod van artikel 4.14, tweede lid, om andere dan aangewezen dieren te vervoeren ten behoeve van een circus of een ander optreden worden gehandhaafd met een bestuurlijke boete.

Het toezicht op de naleving op het bij of krachtens de Wet dieren bepaalde gebeurt op grond van artikel 8.1 van de wet door ambtenaren en personen van de NVWA die daartoe bij besluit van de Minister van Economische Zaken zijn aangewezen. De opsporing van deze delicten vindt op grond van artikel 17 van de WED plaats door de ambtenaren die krachtens dat artikel zijn aangewezen.

6. Regeldruk

Dit besluit leidt voor bedrijven niet tot een wijziging van administratieve lasten of nalevingskosten. Evenmin wordt een toename van de toezichtslasten verwacht. Overtredingen van het verbod zullen naar verwachting niet vaker voorkomen, omdat deze altijd zichtbaar zijn voor het publiek, dat daarvan melding kan doen, waarna onderzoek door de controlerende instantie zal plaatsvinden. Eenzelfde procedure wordt thans ook gevolgd door de NVWA.

De NVWA zal het verbod op het vervoer van andere dan de aangewezen zoogdieren ten behoeve van een circus of een ander optreden tegelijk met het vertoningsverbod controleren en – op basis van risicoanalyse – controles uitvoeren wanneer circussen of andere optredens onderweg zijn.

Bij het opstellen van regelgeving geldt als uitgangspunt dat vanuit het oogpunt van regeldruk tot de minst belastende inrichting van die regelgeving te komen. Het verbod op vertoning in een circus van dieren die behoren tot wilde diersoorten en het verbod om die dieren te vervoeren als onderdeel van een circus zijn niet gebaseerd op Europese regelgeving en zijn derhalve aan te merken als nationaal voorschrift, een zogenoemde nationale kop. De noodzaak voor introductie van deze nationale kop vanwege de intrinsieke waarde van het dier en ter bescherming van dierenwelzijn is toegelicht in paragraaf 2.2.

7. Verhouding met de Flora- en faunawet

In paragraaf 6.1 van de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Wet dieren is de verhouding tussen die wet en de Flora- en faunawet besproken.[25] Kort gezegd biedt de Flora- en faunawet het kader voor de regels ter bescherming en de instandhouding van dieren behorende tot in het wild levende diersoorten. In artikel 13, eerste lid, van de Flora- en faunawet is een verbod neergelegd betreffende het bezit, het vervoer en de handel in beschermde inheemse en beschermde uitheemse dier- en plantensoorten. Daaronder valt ook het tentoonstellen van dieren voor handelsdoeleinden en het gebruiken van dieren voor commercieel gewin.

---

[25] Kamerstukken II 2007/08, 31 389, nr. 3, p. 81.

De aanwijzing van soorten als beschermde inheemse en beschermde uitheemse dier- en plantensoorten vindt plaats op basis van de artikelen 4 en 5 van de Flora- en faunawet en het Besluit aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet en de gelijknamige regeling. Beschermde inheemse zoogdieren zijn alle van nature in Nederland voorkomende soorten zoogdieren, met uitzondering van gedomesticeerde dieren van bepaalde aangewezen soorten. Beschermde uitheemse diersoorten zijn die soorten die zijn opgenomen op bijlage A, B, C of D van de CITES-basisverordening, de soorten genoemd in bijlage IV habitatrichtlijn, voor zover niet CITES of inheems en de soorten genoemd in artikel 4, tweede lid, onder b, van de Regeling aanwijzing dier- en plantensoorten Flora- en faunawet.

Circussen en animal trainers hebben een ontheffing nodig om dieren van beschermde soorten te mogen houden, te vervoeren en ten toon te stellen, als geen vrijstelling is opgenomen in het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten of de gelijknamige regeling. Ontheffingen die worden aangevraagd in het kader van de Flora- en faunawet voor het vertonen van wilde dieren in circussen en het vervoer ten behoeve van daarvan, zullen na inwerkingtreding van het verbod neergelegd in het nieuwe artikel 4.14 van het onderhavige besluit niet meer worden verleend. Ten gevolge van het verbod heeft een aanvrager immers geen belang meer bij een dergelijke ontheffing. Bestaande ontheffingen zijn vanaf de inwerkingtreding van dit besluit niet langer voldoende om deze dieren ten toon te mogen stellen en te mogen vervoeren, omdat tevens de verboden van artikel 4.14 van dit besluit van toepassing zijn.

8. Commentaren

Ter uitwerking van dit besluit is overleg gevoerd met de VNCO. De VNCO betreurt het dat diersoorten als leeuwen, tijgers en olifanten niet meer mogen optreden in het circus. Volgens de VNCO gaat van de aanwezigheid van deze diersoorten een wervend effect uit. De praktijk is ook dat het verkrijgen van standplaatsen in een aantal grote gemeenten in Nederland erg moeilijk is, omdat zij niet willen dat in hun gemeente circussen of andere optredens met wilde dieren plaatsvinden. Omdat het mogelijk blijft om met veel andere diersoorten op te treden, denkt de sector met optredens van die dieren en bijvoorbeeld acrobaten en clowns een wervelende show neer te kunnen zetten.

Tijdens het gesprek gaf de VNCO aan dat zij de Patagonische en Californische zeeleeuw graag toegevoegd zien aan de lijst van toegestane dieren, omdat deze dieren bijzonder mensgericht zijn en populair bij het publiek. Aan deze wens is niet tegemoet gekomen. Het gaat hier om zeezoogdieren die normaliter in de natuur veel tijd besteden aan zwemmen, duiken en foerageren.[26] Deze omstandigheden staan ver af van de voorzieningen die een circus kan bieden met een verplaatsbaar bassin De belangenafweging in paragraaf 2.4 heeft er daarom toe geleid dat deze diersoorten niet op de lijst in bijlage IV zijn geplaatst.

De Vereniging Wilde dieren De Tent Uit toonde zich verheugd met het aankomende verbod op vertoning van wilde dieren in het circus. De vereniging ziet graag dat deze dieren worden onttrokken aan de circuspraktijk en leven op een wijze die past bij hun aard.

[26] Hopster, H. e.a., Welfare of sea lions in travelling circuses, WUR 2014

II Artikelsgewijs

Onderdeel D

Hoofdstuk 4 van het Besluit houders van dieren gaat over het houden van dieren voor vertoning. Daarin zijn vooralsnog alleen regels opgenomen over het houden van dieren voor vertoning in dierentuinen. Met onderdeel D worden die regels in paragraaf 4.1 geplaatst en wordt een paragraaf toegevoegd over het houden van dieren ten behoeve van circussen en andere optredens. De voorschriften van het hierna te bespreken artikel 4.14 zijn ingevolge het derde lid van dat artikel niet van toepassing op dierentuinen. De achtergrond hiervan is uitgewerkt in paragraaf 2.4 van deze nota van toelichting.

Artikel 4.14, eerste lid

Het nieuwe artikel 4.14, eerste lid, van dit besluit bevat het verbod om met andere dan aangewezen zoogdieren in Nederland deel te nemen aan een circus of een ander optreden. Het verbod is niet van toepassing op andere dierklassen dan zoogdieren. De grondslag voor dit verbod biedt artikel 2.16, tweede lid, onderdeel a, van de wet. Met de terminologie is zoveel mogelijk aangesloten bij die bepaling.

Het verbod geldt voor deelname aan circussen en andere optredens. Een circus is een reizende tentoonstelling en kan als geheel rondreizen of bestaan uit een verzameling van optredens. Andere optredens waarop het verbod betrekking heeft, zijn bijvoorbeeld individuele optredens op markten, tijdens carnaval of andere evenementen of bij mensen thuis. Ook kunnen deze optredens plaatsvinden ten behoeve van opnames, zoals voor film, reclame of televisie.

In bijlage IV bij het besluit zijn de zoogdiersoorten opgenomen waarmee nog wel mag worden deelgenomen aan circussen en andere optredens. Voordeel van deze constructie is dat direct duidelijk is met welke diersoorten nog wel mag worden deelgenomen aan circussen en andere optredens.

Artikel 4.14, tweede lid

Het tweede lid van artikel 4.14 betreft een verbod op het vervoer van andere dan aangewezen zoogdieren ten behoeve van een circus of ander optreden. Het vervoer van die dieren moet voldoen aan de bepalingen van verordening (EG) nr. 1/2005 van de Raad van 22 december 2004 inzake de bescherming van dieren tijdens het vervoer en daarmee samenhangende activiteiten en tot wijziging van de Richtlijnen 64/432/EEG en 93/119/EG en van Verordening (EG) nr. 1255/97 (PbEU 2005, L 3) (de transportverordening). Dit betekent onder meer dat de dieren geschikt moeten zijn om vervoerd te worden, dat de vervoermiddelen geen letsel en lijden opleveren, dat de dieren over voldoende vloeroppervlak en stahoogte beschikken en dat ze op gezette tijden water, voeder en rust krijgen.

Op grond van artikel 1, derde lid, van de transportverordening kunnen lidstaten op hun grondgebied strengere nationale maatregelen vaststellen ter verbetering van het welzijn van dieren tijdens vervoer. Van deze mogelijkheid wordt gebruik gemaakt met artikel 4.14, tweede lid. Dit verbod is gebaseerd op artikel 2.5 van de wet en regelt dat dieren waarmee in Nederland niet mag worden opgetreden ook niet mogen worden vervoerd ten behoeve van een circus of ander optreden. De achtergrond van dit aanvullende verbod is toegelicht in paragraaf 2.5.

Artikel 4.14, tweede lid, ziet op twee situaties. Onderdeel a betreft het vervoer van dieren ten behoeve van in Nederland gevestigde circussen of in Nederland gevestigde natuurlijke personen, rechtspersonen of vennootschappen die met die dieren deelnemen aan een circus of een ander optreden. De reden voor het vervoer over Nederlands grondgebied kan zowel gelegen zijn in een optreden in Nederland als in een optreden in het buitenland. Onderdeel b voorziet in de situatie dat dieren vanuit het buitenland worden vervoerd ten behoeve van deelname aan een circus of een ander optreden in Nederland.

Niet gereguleerd is het vervoer van dieren ten behoeve van circussen of andere optredens waarbij door Nederland wordt gereisd, maar in Nederland niet wordt deelgenomen aan een circus of een ander optreden. Deze uitzondering geldt alleen voor buitenlandse bedrijven of ondernemers die geen optredens in Nederland verzorgen. Transit over Nederlands grondgebied kan ingevolge de bepalingen over het vrij verkeer van goederen in de artikelen 34, 35 en 36 van het VWEU alleen in uitzonderlijke gevallen worden verboden.

Dergelijke omstandigheden zijn hier niet aanwezig. Bovendien is het welzijn van deze dieren er niet mee gediend als ze niet over Nederlands grondgebied mogen vervoerd en het transport daardoor langer wordt.

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
S.A.M. Dijksma